

Flora Jacobsen*

Dicke Luft in Göttingen

Der vorliegende Fall behandelt die kontroverse Frage nach der Rechtmäßigkeit von Dieselfahrverboten, zu der sicherlich auch künftig viele Gerichtsentscheidungen ergehen werden. Der neu gefasste § 47 IV a BImSchG findet ebenfalls Berücksichtigung. Neben vertieften Kenntnissen im Umweltrecht erfordert die Bearbeitung Kenntnisse im Europa- und Verwaltungsprozessrecht. Der Fall könnte somit primär (Teil-)Gegenstand einer Fortgeschrittenen-Hausarbeit sein, eignet sich jedoch in vielen Punkten auch zur Übung für Examenskandidaten.

SACHVERHALT

Wie viele deutsche Städte hat auch Göttingen seit langem mit dem Anstieg der gesundheitsschädlichen Stickstoffdioxidbelastung an Verkehrsschwerpunkten zu kämpfen. Der schleppend vorankommende Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und die Einführung einer Umweltzone im örtlichen Luftreinhalteplan (LRP) haben dieses Problem bisher nicht bekämpfen können, sodass die Messwerte im Jahresmittel an bestimmten Verkehrsschwerpunkten im Jahr 2019 das dritte Mal in Folge mit 60 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft weit über den in § 3 der 39. BImSchV gesetzlich vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerten für Stickstoffdioxid liegen.

Ein Gutachten im Auftrag der Stadt kommt zu dem zutreffenden Schluss, dass eine effektive und schnelle Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung nur mittels Fahrverboten für alle Fahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasklasse 4 oder niedriger erreicht werden kann. Mittels anderer Maßnahmen würden die Immissionsgrenzwerte hingegen erst im Jahr 2026 eingehalten werden.

Der Rat der Stadt Göttingen beschließt daher Anfang 2020 formell ordnungsgemäß eine Ergänzung des LRP im Sinne des § 47 I 1 BImSchG. Dieser sieht nun die Möglichkeit von Fahrverboten für alle Fahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasklasse 4 oder niedriger vor. Solche Fahrverbote sollen nach dem LRP jedoch das letzte Mittel sein sowie örtlich und zeitlich auf die besonders belasteten Verkehrsschwerpunkte beschränkt sein. Eine Befreiungsmöglichkeit von diesen Fahrverboten ist im LRP nicht gesondert vorgesehen.

Auf Grundlage dieses neuen LRP beschließt Göttingens Oberbürgermeister A am 1.4.2020 ein Fahrverbot für alle Fahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasklasse 4 oder niedriger auf der Bürgerstraße und dem Kreuzberggring.

* Flora Jacobsen studiert Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihr herzlicher Dank gilt Sven Wedemeyer, Timo Marcel Albrecht und Jakob Schünemann für ihre Anregungen und Unterstützung bei der inhaltlichen Gestaltung.

Diese beiden Straßen sind Verkehrsschwerpunkte und weisen eine besonders hohe Stickstoffdioxidbelastung auf. Noch am selben Tag werden entsprechende Verbotsschilder aufgestellt.

Von diesem Verbot betroffen ist auch der Wagen der Handwerkerin H, mit dem sie jeden Tag zu ihren Kunden fährt. Durch das Fahrverbot auf zwei der größten Straßen Göttingens müsste sie fortan große Umwege in Kauf nehmen und würde zudem zu einigen Kunden nicht mehr vorfahren können. Sie wendet sich daher an eine befreundete Rechtsanwältin und bittet sie, die Rechtmäßigkeit dieser Fahrverbote zu überprüfen.

Ist das Fahrverbot rechtmäßig?

Abwandlung

Später stellt sich heraus, dass die in Göttingen ermittelten Grenzwerte für 2019 doch nur 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft betragen. Obwohl das Gutachten im Auftrag der Stadt weiterhin zu dem Schluss kommt, dass nur Fahrverbote zu einer effektiven und zeitnahen Verringerung der Stickstoffdioxidimmissionen führen können, sieht der Rat der Stadt Göttingen davon ab, den LRP um eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage für dieses Verbot zu ergänzen und stützt sich dabei auf den neuen § 47 IV a BImSchG. Die Ratsmitglieder befürchten, dass ein solch unpopuläres Verbot ihre Wiederwahl gefährden könnte. Der bundesweit tätige und nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Umweltverband U ärgert sich sehr darüber, dass sich die Politik weigert, beschränkte Fahrverbote für einige Dieselaautos zu erlassen. Er will die Stadt Göttingen daher gerichtlich zur Ergänzung des LRP verpflichten.

Wäre eine Klage des U zulässig?

Zusatzfrage

Bei der Prüfung der Klage des Umweltverbandes kommen dem zuständigen Verwaltungsrichter Zweifel. Er ist der Auffassung, dass § 47 IV a S. 1 BImSchG mit der zugrundeliegenden Richtlinie RL 2008/50/EG nicht vereinbar ist. Der Richter fragt sich nun, ob es die Tragweite der relevanten Richtlinienangebote erfordert, § 47 IV a S. 1 BImSchG unangewendet zu lassen.

Welches verfahrensrechtliche Instrument steht dem Richter zur Klärung der Auslegungsfrage zur Verfügung und welchen Voraussetzungen unterliegt es?

GLIEDERUNG**Ausgangsfall**

- A. Ermächtigungsgrundlage
 - I. § 40 I 1 BImSchG
 - 1. Abschließende Wirkung von § 40 III BImSchG
 - 2. Sperrwirkung der 35. BImSchV
 - 3. Richtlinienkonforme Auslegung
 - a) Unionsrechtliche Verpflichtung einer bestimmten Auslegung
 - b) Praktische Wirksamkeit der Richtlinie
 - 4. Zulässigkeit der Beschilderung
 - 5. Anforderungen an die Beschilderung
 - II. Ergebnis
- B. Formelle Rechtmäßigkeit
 - I. Zuständigkeit
 - II. Verfahren
 - III. Form
 - IV. Zwischenergebnis
- C. Materielle Rechtmäßigkeit
 - I. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 I 1 BImSchG
 - 1. Rechtmäßigkeit des Luftreinhalteplans nach § 47 BImSchG
 - a) Formelle Rechtmäßigkeit
 - b) Materielle Rechtmäßigkeit
 - aa) Legitimer Zweck
 - bb) Geeignetheit
 - cc) Erforderlichkeit
 - dd) Angemessenheit
 - (1) Regelvermutung des § 47 IV a BImSchG
 - (2) Art. 14 I GG
 - (3) Art. 12 I GG
 - (4) Art. 2 I GG
 - (5) Art. 3 I GG
 - (6) Zwischenergebnis
 - 2. Zwischenergebnis
 - II. Weitere Voraussetzungen der verkehrsrechtlichen Anordnung
 - 1. Legitimer Zweck
 - 2. Geeignetheit
 - 3. Erforderlichkeit
 - 4. Angemessenheit
 - III. Zwischenergebnis
- D. Ergebnis

Abwandlung

- A. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges
- B. Statthafte Klageart
- C. Klagebefugnis
 - I. Klagebefugnis nach § 42 II Hs. 1 VwGO analog (gesetzliche Bestimmung)
 - II. Klagebefugnis nach § 42 II Hs. 2 VwGO analog (Verletzung in eigenen Rechten)

- 1. Schutznormtheorie
- 2. Klagebefugnis für unmittelbar betroffene Personen
- 3. Überindividueller Anspruch

- D. Richtiger Klagegegner
- E. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
- F. Rechtsschutzbedürfnis
- G. Ergebnis

Zusatzfrage

- A. Das Vorabentscheidungsverfahren
- B. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen

FALLBEARBEITUNG**Ausgangsfall**

Das Fahrverbot ist rechtmäßig, wenn es auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruht (A.) und sowohl formell (B.) als auch materiell (C.) rechtmäßig ist.

A. Ermächtigungsgrundlage

Nach dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes bedarf jedes staatliche Handeln einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage, Art. 20 III GG. Umstritten ist, ob vorliegend eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die vom Oberbürgermeister A ausgesprochenen Dieselfahrverbote besteht.

I. § 40 I 1 BImSchG

Als Rechtsgrundlage für ein solches Fahrverbot kommt § 40 I 1 BImSchG in Betracht, wonach die Straßenverkehrsbehörde den Straßenverkehr beschränken kann, soweit ein Luftreinhalteplan nach § 47 I BImSchG dies vorsieht.¹ Zu untersuchen ist insoweit, ob das konkrete Fahrverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasklasse 4 oder niedriger auf der Bürgerstraße und dem Kreuzbergering auf besagte Norm gestützt werden kann.

1. Abschließende Wirkung von § 40 III BImSchG

Möglicherweise steht der Anordnung des Fahrverbotes auf Grundlage des § 40 I 1 BImSchG aber eine Sperrwirkung des § 40 III BImSchG entgegen. Nach dieser Norm kann die Bundesregierung eine Rechtsverordnung erlassen, die bestimmte Kfz entsprechend ihrer Antriebsart von Verkehrsverboten ausnimmt.² Daraus könnte folgen, dass nur in diesem Rahmen nach bestimmten Kfz differenzierende

¹ So im Ergebnis BVerwG, NVwZ 2018, 883 (885); Will, Die Rechtsgrundlagen für Fahrverbote zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte im Licht der aktuellen Rechtsprechung, NZV 2018, 393 (398); Engelmann, Dieselfahrverbote, SVR 2018, 330 (330).

² Brenner, Klagen im Zusammenhang mit Umweltzonen, DAR 2018, 71 (72).

Fahrverbote zulässig sind.³ Dagegen spricht jedoch bereits, dass der Wortlaut des § 40 I 1 BImSchG das Vorliegen einer Verordnung tatbestandlich nicht erfordert und auch § 40 III BImSchG die Bundesregierung zum Erlass von Ausnahmen von den Verkehrsverboten nicht verpflichtet, sondern nur »ermächtigt«.⁴

2. Sperrwirkung der 35. BImSchV

Eine Sperrwirkung könnte aber aus der 35. BImSchV folgen. Nach § 2 I der 35. BImSchV sind differenzierte Verkehrsverbote möglich, die an die dort vorgesehenen Plaketten anknüpfen. Die anvisierte Maßnahme soll aber gerade nicht an entsprechende Plaketten anknüpfen, sondern bestimmte Dieselfahrzeuge entsprechend der Antriebsart treffen. Die Verordnung könnte insoweit eine Sperrwirkung entfalten, als ein Verkehrsverbot an Plaketten anknüpfen muss und nicht nach der Antriebsart differenzieren darf.⁵ Dafür ließe sich anführen, dass die Verordnung explizit nur auf die Schadstoffemission und nicht auf die Antriebsart abstellt.⁶ Zudem könnte eine teleologische Auslegung dafürsprechen: Die Verordnung soll nämlich mit den Plaketten eine bundeseinheitliche Regelung schaffen, die leicht erkennbar bestimmte Fahrzeuge vom Verkehrsverbot ausnimmt.⁷ Gegen eine Sperrwirkung lässt sich jedoch anführen, dass eine bloße Verordnung eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht ohne Weiteres sperren kann.⁸ Anders wäre es nur, wenn das Gesetz selbst eine solche Möglichkeit vorsieht.⁹ Aus dem Wortlaut des § 40 I 1 BImSchG geht eine Einschränkung durch Rechtsverordnungen allerdings nicht hervor.¹⁰ Die Entscheidung zwischen den zuvor genannten Argumenten kann indes offenbleiben, wenn das Unionsrecht eine Auslegung dahingehend erfordert, dass die 35. BImSchV keine Sperrwirkung entfaltet.¹¹

3. Richtlinienkonforme Auslegung

Die Frage, ob die 35. BImSchV eine Sperrwirkung entfaltet, ist im Wege einer richtlinienkonformen Auslegung zu klären. Das Gebot richtlinienkonformer Auslegung ergibt sich aus Art. 288 III AEUV und Art. 4 III EUV. Dem Unionsrecht ist demnach durch die richtlinienkonforme Auslegung mitgliedstaatlichen Rechts praktische Wirksamkeit zu verleihen.¹²

a) Unionsrechtliche Verpflichtung einer bestimmten Auslegung

Das Unionsrecht müsste eine bestimmte Auslegung erfordern. Bei einer Überschreitung der in der Richtlinie RL 2008/50/EG vorgesehenen Grenzwerte müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen vorsehen, die den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich halten, Art. 23 I UA 2 RL 2008/50/EG. Die Grenzwerte müssen nach Art. 13 I RL 2008/50/EG eingehalten werden. Die Richtlinie erfordert, dass die Mitgliedstaaten die Maßnahmen ergreifen, die zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte geeignet und erforderlich sind.¹³ Technische Schwierigkeiten und sonstige Herausforderungen stehen dieser Pflicht nicht entgegen.¹⁴ Aus der RL 2008/50/EG könnte sich folglich eine Pflicht ergeben, den Erlass von Dieselfahrverboten, die besonders geeignet sind, die Nichteinhaltung der Grenzwerte zu beenden, zu ermöglichen.¹⁵ Dagegen lässt sich anführen, dass die Richtlinie selbst nur Anforderungen an den Erlass von LRP aufstellt.¹⁶ Bestimmte Verkehrsverbote sind nicht vorgesehen.¹⁷ Zudem fällt der Vollzug des Planes gerade in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.¹⁸ Gegen eine solche Deutung des LRP könnte daher auch der in Art. 5 II EUV kodifizierte Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sprechen.¹⁹ Indes sind die Verkehrsverbote unumgänglich, um die Richtlinie umzusetzen. Es spricht somit mehr für eine Pflicht der Mitgliedstaaten, Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge zu ermöglichen.²⁰

b) Praktische Wirksamkeit der Richtlinie

Der Richtlinie ist innerstaatlich praktische Wirksamkeit zu verleihen.²¹ Das könnte dadurch ermöglicht werden, dass die 35. BImSchV richtlinienkonform ausgelegt wird oder unangewendet bleibt, jedenfalls aber keine Sperrwirkung entfaltet.²² Dann könnte § 40 I 1 BImSchG als Ermächtigungsgrundlage für die Fahrverbote dienen.²³ Allerdings müssen dabei die Grenzen richtlinienkonformer Auslegung gewahrt bleiben. Die Auslegung darf nicht *contra legem* erfolgen.²⁴ Eine solche könnte sich hier daraus ergeben, dass die bundesgesetzliche Kompetenzordnung eine Fortschreibung der 35.

³ Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (72).

⁴ BVerwG NVwZ 2018, 883 (885); Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (398).

⁵ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 883 (885); Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (72); Lenz, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette?, NVwZ 2017, 858 (860).

⁶ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 883, 885; Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (72); Lenz (Fn. 5), NVwZ 2017, 858 (860).

⁷ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 883, 885; Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (72); Lenz (Fn. 5), NVwZ 2017, 858 (860).

⁸ Hofmann, Das schwierige Verhältnis des deutschen Immissionsschutzrechts zum europäischen Luftqualitätsrecht, NVwZ 2018, 928 (932).

⁹ Hofmann (Fn. 8), NVwZ 2018, 928 (932).

¹⁰ Hofmann (Fn. 8), NVwZ 2018, 928 (932).

¹¹ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 883 (885).

¹² BeckOK/Mayer, Das Recht der Europäischen Union, 9.2014, Art 19 EUV Rn. 58.

¹³ BVerwG NVwZ 2018, 883 (885 f.); vgl. auch EuGH, Urt. v. 19.11.2014, Rs. C-404/13, ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382.

¹⁴ BVerwG NVwZ 2018, 883 (885 f.); vgl. auch EuGH, (Fn. 13), ClientEarth.

¹⁵ BVerwG NVwZ 2018, 883, 885 f.; vgl. auch EuGH, Urt. v. 20.12.2017, Rs. C-664/15, Protect Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987.

¹⁶ Vgl. Pagenknopf, »Demobilisierung der Städte« – Fragen der Grenzen für die Rechtsprechung, NVwZ 2019, 185 (191).

¹⁷ Vgl. Pagenknopf (Fn. 16), NVwZ 2019, 185 (191).

¹⁸ Vgl. Pagenknopf (Fn. 16), NVwZ 2019, 185 (191).

¹⁹ Vgl. Pagenknopf (Fn. 16), NVwZ 2019, 185 (191).

²⁰ Vgl. auch BVerwG NVwZ 2018, 883 (885 f.).

²¹ Vgl. auch BVerwG NVwZ 2018, 883 (885 f.).

²² BVerwG, NVwZ 2018, 883 (886).

²³ BVerwG, NVwZ 2018, 883 (886).

²⁴ EuGH, Urt. v. 13.11.1990, Rs. C-106/89, Marleasing, Rn. 8, ECLI:EU:C:1990:395; EuGH, Urt. v. 26.9.1996, Rs. C-168/95, Arcaro, Rn. 41, ECLI:EU:C:1996:363; Streinz/W. Schroeder, EUV/AEUV, 3. Auflage (2018), Art. 288 Rn.113 m. w. N.

BImSchV dem Bund vorbehalten, Art. 74 I Nr. 24 GG, und den Ländern die Kompetenz fehlt, selbst neue Differenzierungsmöglichkeiten vorzusehen.²⁵ Allerdings wird lediglich eine Anwendung von § 40 I 1 BImSchG ermöglicht, der zumindest seinem Wortlaut nach nicht vorsieht, dass nur der Bund den Rechtsrahmen von Regelungen zu Verkehrsverboten festlegen dürfte.²⁶ Die Ablehnung einer Sperrwirkung erfolgt daher nicht *contra legem*. § 40 I 1 BImSchG ist also anwendbar.

4. Zulässigkeit der Beschilderung

Neben der bloßen Anwendbarkeit des § 40 I BImSchG muss weiterhin die anvisierte Beschilderung von der Ermächtigung des § 40 I 1 BImSchG erfasst sein. Dazu muss das straßenverkehrsrechtliche Instrumentarium eine entsprechende Beschilderung zulassen.²⁷ Denkbar erscheint die Verwendung des Zeichens 251 StVO, das den Verkehr von Kfz verbietet. Dazu könnte ein textliches Zusatzzeichen genutzt werden, das alle Fahrzeuge bis auf die entsprechenden Dieselfahrzeuge zulässt.²⁸

Nach § 45 I, II StVO ordnet die Behörde die zur Kennzeichnung einer in einem Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzone erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit den dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an. Diese Regelung könnte die Verwendung des Zeichens 251 mit einem neuen textlichen Zusatzzeichen sperren.²⁹ Dafür ließe sich anführen, dass von streckenbezogenen Verkehrsbeschränkungen keine Rede ist und der Verordnungsgeber nur für zonale Verkehrsbeschränkungen eine bestimmte Anordnungsbefugnis vorgesehen hat.³⁰ Allerdings lässt sich dem entgegen, dass sich aus dem Wortlaut der Verordnung keine Sperrwirkung ergibt.³¹ Gleiches gilt für die Begründung.³² Richtigerweise muss jedenfalls eine unionsrechtskonforme Auslegung erfolgen (s. o.), sodass eine Sperre für streckenbezogene Verbote nicht anzunehmen ist.³³

5. Anforderungen an die Beschilderung

Der Beschilderung könnte entgegenstehen, dass die StVO kein Verkehrszeichen enthält, das unmittelbar auf ein Verkehrsverbot für bestimmte Dieselfahrzeuge zugeschnitten

ist.³⁴ Andererseits soll aus § 39 III StVO folgen, dass textliche Zusatzzeichen möglich sind und keine Begrenzung auf die ausdrücklich in der StVO niedergelegten Zeichen besteht.³⁵ Voraussetzung ist, dass das Zusatzzeichen so eindeutig ist, dass es im Prinzip auch im fließenden Verkehr wahrgenommen und verstanden werden kann.³⁶ Ein Schild, das klarstellt, dass das Verkehrsverbot nur für bestimmte Diesel gilt, wäre hinreichend deutlich.³⁷ Eine entsprechende Beschilderung ist daher bereits *de lege lata* möglich.

II. Ergebnis

Das gewünschte Verkehrsverbot lässt sich daher grundsätzlich auf § 40 I 1 BImSchG stützen. Dieser stellt mithin eine taugliche Ermächtigungsgrundlage dar.

B. Formelle Rechtmäßigkeit

Das Fahrverbot ist formell rechtmäßig, wenn die zuständige Behörde gehandelt hat und keine Verfahrens- oder Formfehler vorliegen.

I. Zuständigkeit

Die Aufstellung der Verkehrszeichen müsste durch die sachlich und örtlich zuständige Behörde vorgenommen worden sein.³⁸ Gemäß § 40 I 1 BImSchG sind die Straßenverkehrsbehörden zuständig. In Niedersachsen sind die Landkreise und kreisfreien Städte gemäß § 44 I StVO i. V. m. § 2 Nr. 1 ZustVO für die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde zuständig. Die Stadt Göttingen ist zwar eine kreisangehörige Stadt gem. § 16 I NKomVG. Nach § 16 II NKomVG sind die für die kreisfreien Städte geltenden Vorschriften jedoch auf die Stadt Göttingen anzuwenden, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Mangels einer abweichenden Bestimmung ist die Stadt Göttingen daher die gemäß § 40 I 1 BImSchG i. V. m. § 44 I StVO i. V. m. § 2 Nr. 1 ZustVO – Verkehr i. V. m. § 16 II NKomVG sachlich zuständige Straßenverkehrsbehörde. Nach Maßgabe der §§ 85 I 1 Nr. 7, 7 II Nr. 2 NKomVG war folglich der Oberbürgermeister A als Hauptverwaltungsbeamter der Stadt Göttingen sachlich zuständig. Er war gemäß § 3 I Nr. 4 VwVfG auch örtlich zuständig, sodass insgesamt die sachlich und örtlich zuständige Behörde gehandelt hat.

II. Verfahren

Die Aufstellung der Verkehrsschilder müsste verfahrensfreierfolg sein.³⁹ Bei dem Erlass belastender VA ist

²⁵ Vgl. auch Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (72); Pagenknopf (Fn. 16), NVwZ 2019, 185 (188).

²⁶ Vgl. Hofmann (Fn. 8), NVwZ 2018, 928 (932).

²⁷ Vgl. VGH München NVwZ 2017, 894 (897).

²⁸ So im Ergebnis BVerwG NVwZ 2018, 883 (885); Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (403 f.).

²⁹ Vgl. VGH München NVwZ 2017, 894 (898); Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (73); Lenz (Fn. 5), NVwZ 2017, 858 (859).

³⁰ Brenner (Fn. 2), DAR 2018, 71 (73); Lenz (Fn. 5), NVwZ 2017, 858 (859).

³¹ Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (403).

³² Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (403).

³³ BVerwG NVwZ 2018, 883 (885); Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (403); Faßbender, Der Dieselskandal und der Gesundheitsschutz, NJW 2017, 1995 (1997).

³⁴ Vgl. auch VGH München NVwZ 2017, 894 (897 f.).

³⁵ BVerwG NVwZ 2018, 890 (893); OLG Oldenburg NZV 2016, 488 (488 f.); Hofmann (Fn. 8), NVwZ 2018, 928 (933).

³⁶ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 890 (893); OLG Oldenburg NZV 2016, 488 (488 f.); Hofmann (Fn. 8), NVwZ 2018, 928 (933).

³⁷ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 890 (893); Hofmann (Fn. 8), NVwZ 2018, 928 (933).

³⁸ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage (2017), § 10 Rn. 38.

³⁹ Vgl. Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage (2020), § 17

gem. § 28 I VwVfG grundsätzlich eine Anhörung des Betroffenen erforderlich. Vorfindlich jedoch ist die Ausnahme des § 28 II 4 VwVfG einschlägig, nach welcher bei Allgemeinverfügungen von einer Anhörung abgesehen werden kann.

III. Form

Das Fahrverbot wurde formgerecht angeordnet.

IV. Zwischenergebnis

Die Errichtung des Verkehrsschildes erfolgte mithin formell rechtmäßig.

C. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Errichtung des Verkehrsschildes müsste zudem materiell rechtmäßig sein.

I. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 I 1 BImSchG

Die Tatbestandsvoraussetzungen von § 40 I 1 BImSchG müssten erfüllt sein. Gem. § 40 I 1 BImSchG beschränkt oder verbietet die Straßenbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan nach § 47 I BImSchG dies vorsieht. Im LRP der Stadt Göttingen ist ein Verkehrsverbot vorgesehen. Um einen im Hinblick auf Art. 19 IV GG erforderlichen effektiven Rechtsschutz gegen die Maßnahmen zu eröffnen, unterliegen die Vorgaben des LRP sowie der LRP selbst inzident der gerichtlichen Kontrolle.⁴⁰

1. Rechtmäßigkeit des Luftreinhalteplans nach § 47 BImSchG

a) Formelle Rechtmäßigkeit

Der LRP ist formell rechtmäßig beschlossen worden.

b) Materielle Rechtmäßigkeit

Der LRP müsste weiterhin materiell rechtmäßig sein. Tatbestandlich müssten die durch eine Rechtsverordnung nach § 48 a I BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden.⁴¹ In der Stadt Göttingen wurden 2019 das dritte Jahr in Folge die durch § 3 der 39. BImSchV vorgeschriebenen Grenzwerte für Stickstoffoxide weit überschritten. Folglich durfte ein LRP aufgestellt werden, § 48 a I BImSchG.

Zudem müssen auch die im LRP vorgesehenen Maßnahmen rechtmäßig sein.⁴² Der Behörde kommt ein Auswahlermessen in Form eines planerischen Gestaltungsspiel-

raumes zu.⁴³ Ermessensentscheidungen sind rechtmäßig, wenn das Ermessen rechtmäßig ausgeübt wurde, mithin keine Ermessensfehler vorliegen, vgl. §§ 40 VwVfG, 114 VwGO.⁴⁴ In Betracht kommt hier ein Ermessensfehler in Form eines Ermessensfehlgebrauchs. Ein Ermessensfehlgebrauch liegt auch dann vor, wenn gegen verfassungsrechtliche Ermessensgrenzen, insb. gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, verstoßen wird.⁴⁵ Nach § 47 IV BImSchG müssten die Maßnahmen dem Verursacheranteil entsprechend unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten gerichtet werden, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. Die Maßnahmen sind verhältnismäßig, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgen und zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sind.⁴⁶

aa) Legitimer Zweck

Die im LRP festgelegten Maßnahmen müssten einen legitimen Zweck verfolgen. Ihr Ziel ist die schnellstmögliche Einhaltung der europarechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwerte, was wiederum einer Verbesserung der Luftqualität dient.⁴⁷ Dies soll letztlich dem Umweltschutz sowie dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu Gute kommen.⁴⁸ Diese Erfordernisse des Allgemeinwohls stellen legitime Ziele dar.

bb) Geeignetheit

Die im LRP festgelegten Maßnahmen müssten geeignet sein, also das angestrebte Ziel fördern.⁴⁹ Das Verkehrsverbot für bestimmte Dieselfahrzeuge ist tauglich, zur Verbesserung der Luftqualität eine Schadstoffreduktion herbeizuführen. Es ist also ein geeignetes Mittel.

cc) Erforderlichkeit

Das Verkehrsverbot müsste erforderlich sein, also das mildeste unter den gleich geeigneten Mitteln zur Zweckerreichung darstellen.⁵⁰ In der Stadt Göttingen werden an bestimmten Verkehrsschwerpunkten die gesetzlich vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerte für NO₂ kontinuierlich überschritten. Der LRP der Stadt Göttingen sah bereits die Einführung einer Umweltzone vor, diese hat das Problem bisher aber nicht bekämpfen können. Dies gilt ebenso für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs. Zudem hat ein Gutachten festgestellt, dass die von § 47 I S. 3 BImSchG geforderte effektive und schnelle Reduzierung der Stick-

Rn. 940 ff.

⁴⁰ BVerwG NVwZ 2012, 1175 (1176).

⁴¹ Führ/Weiner, BImSchG, 2. Auflage (2019), § 47 Rn. 11.

⁴² Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (396).

⁴³ Führ/Weiner (Fn. 41), § 47 Rn. 28; Jarass, BImSchG, 12. Auflage (2017), § 47 Rn. 12.

⁴⁴ Eyermann/Rennert, VwGO Kommentar, 15. Auflage (2019), § 114 Rn. 1, 10.

⁴⁵ Detterbeck (Fn. 39), § 8 Rn. 330, 334; Erbguth/Guckelberger, Verwaltungsrecht AT, 9. Auflage (2018), § 14 Rn. 46, 47.

⁴⁶ Eyermann/Rennert (Fn. 44), § 114 Rn. 30.

⁴⁷ Vgl. VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (627).

⁴⁸ Vgl. VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (627).

⁴⁹ Maurer/Waldhoff (Fn. 38), § 10 Rn. 51.

⁵⁰ Maurer/Waldhoff (Fn. 38), § 10 Rn. 51.

stoffdioxidbelastung nur mittels Fahrverboten für alle Fahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasklasse 4 oder niedriger erreicht werden kann. Diese Fahrverbote sollen weiterhin das letzte Mittel sein und zudem auf besonders belastete Verkehrsschwerpunkte beschränkt sein. Der LRP stuft die Intensität seiner Maßnahmen folglich nach der Erforderlichkeit ab und sieht Eingrenzungen vor, was die Intensität der Beschränkung erheblich abmildert. Auch der LRP insgesamt war folglich erforderlich.

dd) Angemessenheit

Das Dieselfahrverbot müsste auch angemessen sein. Hierfür bedarf es einer Abwägung zwischen den durch die Überschreitung der Stickstoffdioxidgrenzwerte entstehenden Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung und den Belastungen für die von einem Fahrverbot betroffenen Verkehrsteilnehmer, Fahrzeugeigentümer und Anwohner sowie für die Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft.⁵¹ Außer der Einhaltung der Verhältnismäßigkeitsmaßgaben nach § 47 IV a BImSchG sind insbesondere die Grundrechte der Fahrzeugbenutzer zu beachten.

(1) Regelvermutung des § 47 IV a BImSchG

Der neu eingefügte § 47 IV a BImSchG bestimmt, dass ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor in der Regel nur für Gebiete in Betracht kommt, in denen die Stickstoffdioxidmissionen einen Jahresmittelwert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft überschreiten. Er normiert somit eine Regelvermutung für eine Unangemessenheit von Verkehrsverboten aufgrund der Überschreitung der Stickstoffdioxidgrenzwerte, von der nur bei atypischen Fällen abgewichen werden dürfte.⁵²

In der Stadt Göttingen betrug der Jahresmittelwert in den vergangenen Jahren 60 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft, sodass diese Regelvermutung nicht erfüllt ist. Es kann daher offenbleiben, ob diese Norm unionsrechtskonform auszulegen wäre.⁵³ In jedem Fall muss die Verhältnismäßigkeit des im LRP vorgesehenen Fahrverbotes unter Berücksichtigung aller Aspekte des konkreten Falls geprüft werden.

(2) Art. 14 I GG

Die vom Fahrverbot betroffenen Autofahrer könnten in ihrer Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I 1 GG verletzt sein.

Ihrem sachlichen Schutzbereich unterfällt jede konkrete vermögenswerte Rechtsposition.⁵⁴ Das Eigentum an einem

Dieselfahrzeug und die entsprechende Nutzungsmöglichkeit stellt eine solche Rechtsposition dar.⁵⁵ Hinsichtlich des Grundstücks umfasst der Schutzbereich die Anbindung zum öffentlichen Straßennetz⁵⁶ sowie den Anliegergebrauch.⁵⁷ Ein Anspruch auf Aufrechterhaltung einer bestimmten günstigen Verkehrslage, sofern die Straße als Verkehrsmittler erhalten bleibt, wird dagegen nicht begründet.⁵⁸ Der Schutzbereich ist somit in sachlicher und als Jedermann-Grundrecht auch in persönlicher Hinsicht eröffnet.

Weiter müsste ein Eingriff vorliegen. Ein solcher kann durch Enteignung (Art. 14 III GG) sowie durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 I 2 GG) erfolgen. Die Eingriffsformen sind voneinander abzugrenzen.⁵⁹ Eine Enteignung ist der vollständige oder teilweise Entzug konkreter vermögenswerter Rechtspositionen durch gezielten hoheitlichen Rechtsakt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁶⁰ Demgegenüber ist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung jede abstrakt-generelle Festlegung der Rechte und Pflichten des Eigentümers.⁶¹ Durch das streckenbezogene Verkehrsverbot werden die Nutzungsmöglichkeiten des Fahrzeugs in einem abstrakt-generellen Rahmen näher ausgestaltet. Das für eine Enteignung entscheidende Merkmal des Güterbeschaffungsvorgangs liegt dagegen nicht vor.⁶² Es handelt sich somit um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 I 2 GG.

Der Eingriff könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Es greift ein einfacher Gesetzesvorbehalt aus Art. 14 I 2 GG. Der LRP gründet auf § 47 I 1 BImSchG.

Der Gesetzgeber muss die Eigentumsfreiheit mit der Sozialbindung nach Art. 14 II GG in einen angemessenen Ausgleich bringen.⁶³ Streckenbezogene Dieselfahrverbote führen aufgrund ihrer weitgehenden räumlichen Begrenztheit grundsätzlich nur zu einer unwesentlich beschränkten Nutzbarkeit der Fahrzeuge, sodass die Eigentumsfreiheit nur geringfügig betroffen ist.⁶⁴ Auch sind zu hohe NO₂-Konzentrationen in der Umwelt ursächlich dafür, dass die Zahl der Atemwegs- sowie Herz- und Kreislauferkrankungen steigt.⁶⁵ Für bestimmte Personengruppen wie Asthmatiker manifestiert sich zudem ein zusätzliches Risiko für die Gesundheit.⁶⁶ Der Gesundheitsschutz der Bevölkerung wird auch unions-

⁵¹ BVerwG SVR 2018, 271 (274).

⁵² Zu dieser Auslegungsmöglichkeit: VGH Mannheim, NVwZ 2019, 813 (818).

⁵³ Dazu umfassend *Appel/Stark*, Zwischen Unionsrechtswidrigkeit und Irrelevanz, NVwZ 2019, 1552 ff.; VGH Mannheim, NVwZ 2019, 813 (817 ff.).

⁵⁴ *Sachs/Wendt*, GG-Kommentar, 8. Auflage (2018), Art. 14 Rn. 21; *Sodan/ders.*, GG-Kommentar, 4. Auflage (2018), Art. 14 Rn. 9; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 33. Auflage (2017), § 23 Rn. 1036.

⁵⁵ *Sachs/Wendt* (Fn. 54), Art. 14 Rn. 21; *Kingreen/Poscher* (Fn. 54), § 23 Rn. 1036.

⁵⁶ *Maunz/Dürig/Papier/Shirvani*, GG-Kommentar, Bd. II, EL 83 (April 2018), Art. 14 Rn. 220.

⁵⁷ *Sachs/Wendt* (Fn. 54), Art. 14 Rn. 46.

⁵⁸ BVerwG SVR 2018, 271 (274); *Giesberts/Reinhardt/Reese*, Umweltrecht, 2. Auflage (2018), § 40 BImSchG Rn. 11; *Sachs/Wendt* (Fn. 54), Art. 14 Rn. 46.

⁵⁹ BVerfGE 58, 300 (330 ff.).

⁶⁰ *Epping*, Grundrechte, 8. Auflage (2019), Rn. 469.

⁶¹ BVerfGE 58, 300 (330).

⁶² Vgl. BVerfGE 143, 246 (332 f.).

⁶³ *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Hofmann*, GG-Kommentar, 14. Auflage (2018), Art. 14 Rn. 40, 56.

⁶⁴ BVerwG SVR, 2018, 271 (274).

⁶⁵ VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (628).

⁶⁶ VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (628).

rechtlich betont und damit stark gewichtet.⁶⁷ Zudem ist zu beachten, dass der Vertrauensschutz umso geringer ausfällt, je älter das Fahrzeug ist, sodass die im LRP vorgesehenen Differenzierungen dem Alter und dem damit verbundenen Abgasverhalten entsprechend auch im Hinblick auf § 47 IV BImSchG angemessen sind. Allerdings werden durch die Regelung unter Umständen einzelne Anlieger besonders belastet. Möglicherweise haben diese aufgrund bestimmter Situationen mit ihrem Fahrzeug keinen Zugang mehr zur Wohnung, sodass die Nutzung erheblich eingeschränkt wird. Im Übrigen könnten im Einzelfall auch Gewerbetreibende wie Handwerker besonders hart getroffen sein. Arbeitsstellen können ggf. nicht mehr angefahren werden.

Insoweit ist zu untersuchen, ob entsprechende Ausnahmen möglich sind und diese bereits im LRP vorgesehen werden müssen. Der § 47 IV a S. 2 BImSchG bestimmt gesetzlich bereits Kraftfahrzeuge, die von Verkehrsverboten ausgenommen sind. Gemäß § 47 IV a S. 3 BImSchG kann nur im Einzelfall von der Ausnahme nach § 47 IV a S. 2 Nr. 6 BImSchG im LRP abgewichen werden. Daraus folgt, dass im Übrigen diese gesetzlichen Ausnahmen zwingend sind. Eine erneute Wiederholung im LRP wäre daher rein deklaratorisch und nicht zwingend notwendig.

Weiterhin bestimmt § 47 IV a S. 4 BImSchG, dass weitere Ausnahmen, insbesondere nach § 40 I 2 BImSchG, zugelassen werden können. Nach § 40 I 2 BImSchG obliegt es der Straßenverkehrsbehörde, Ausnahmen von Verboten des Kraftfahrzeugverkehrs zuzulassen, wenn unaufschiebbare und überwiegende Gründe des Allgemeinwohls dies erfordern. Diese Ausnahmeregelung räumt der Behörde Ermessen hinsichtlich des Erlasses von Einzelausnahmen ein, die als VA zu qualifizieren sind.⁶⁸ Bloße Interessen des Einzelnen genügen dabei nicht.⁶⁹

Diese können jedoch nach § 1 II der 35. BImSchV im Einzelfall oder für bestimmte Personengruppen ausnahmsweise Berücksichtigung finden.⁷⁰ Nach beiden Rechtsgrundlagen – § 40 I 2 BImSchG und § 1 II der 35. BImSchV – sind Ausnahmen im Einzelfall möglich, ohne dass diese nochmals deklaratorisch im LRP aufgeführt werden müssten.

Allerdings könnte eine Umsetzung unmöglich sein, wenn entsprechende Verkehrsschilder fehlen und solche im Hinblick darauf, dass die Behörde den Straßenverkehr durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nach § 45 IV StVO regelt, erforderlich sind. Indes ergibt sich aus § 46 I 1 Nr. 11 StVO, dass Ausnahmen für den Einzelfall nicht zwingend mittels eines Verkehrszeichens bekannt gegeben werden müssen.⁷¹ Notwendige Ausnahmen können im Einzelfall folglich umfassend zugelassen werden. Die Inhalts-

und Schrankenbestimmungen sind daher verhältnismäßig. Es liegt also kein Verstoß gegen Art. 14 I 1 GG vor.

(3) Art. 12 I GG

Schließlich kommt auch eine Verletzung der Berufsfreiheit der betroffenen Autofahrer gem. Art. 12 I GG in Betracht. Berufswahl und Berufsausübung hängen eng miteinander zusammen, sodass trotz des separierenden Wortlauts des Art. 12 I GG beide gemeinsam den Schutzbereich des Art. 12 I bilden.⁷² Es handelt sich bei Art. 12 I um ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit.⁷³ Darunter fällt jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage.⁷⁴ Erfasst ist damit auch das Gewerbetreiben von in den betroffenen Straßen ansässigen Handwerkern.

Die Berufsausübung muss nicht unmittelbar eingeschränkt werden, es genügt, wenn Regelungen durch ihre Umsetzung einen engen räumlichen Bezug zur Berufsausübung aufweisen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz aufzeigen.⁷⁵ Die im LRP vorgesehene Möglichkeit von Verkehrsverboten ist auf besonders belastete Verkehrsschwerpunkte beschränkt, die für den städtischen Verkehr somit von großer Bedeutung sind. Damit sind Beeinträchtigungen des Zuliefererverkehrs und auch von Kraftfahrzeugen von Handwerkern in den betroffenen Straßen möglich. Es besteht insoweit ein räumlicher Bezug zur Berufsausübung, sodass ein Eingriff in diese vorliegt.

Dieser Eingriff könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden, Art. 12 I 2 GG. Der LRP gründet auf § 47 I 1 BImSchG.

Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit müssen der Intensität des Eingriffs entsprechend verhältnismäßig im Sinne der sog. »Drei-Stufen-Theorie« sein.⁷⁶ Bei Einschränkungen im Bereich der Berufsausübungsbeschränkungen genügen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls.⁷⁷ Belange des Natur- und Gesundheitsschutzes sind grundsätzlich vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls. Die Beeinträchtigung der Handwerker- und Lieferfahrzeuge wird zudem durch die gesetzlich vorgeschriebene Ausnahme nach § 47 IV a S. 2 Nr. 5 BImSchG erheblich abgeschwächt, auch wenn sie gewisse Anforderungen an den Stickstoffdioxidausstoß der Fahrzeuge stellt. Ohnehin können die Fahrverbote

⁶⁷ EuGH (Fn. 13), ClientEarth, Rn 55; BVerwG SVR 2018, 271 (274).

⁶⁸ Giesberts/Reinhardt/Reese (Fn. 58), § 40 BImSchG, Rn. 10.

⁶⁹ Jarass (Fn. 43), § 40 Rn. 16.

⁷⁰ BVerwG NVwZ 2018, 883 (888).

⁷¹ Vgl. auch BVerwG NVwZ 2018, 890 (893); Will (Fn. 1), NZV 2018, 393 (402).

⁷² Mangoldt/Klein/Starck/Manssen, GG-Kommentar, 7. Auflage (2018), Art. 12 Rn. 66.

⁷³ Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Hofmann (Fn. 63), Art. 12 Rn. 50.

⁷⁴ BVerfGE 7, 377, 397; Epping/Hilgruber/Ruffert, BeckOK Grundgesetz, 42. Edition (Stand: 1. 12. 2019), Art. 12 Rn. 40.

⁷⁵ Sodan/Sodan (Fn. 54), Art. 12 Rn. 20; Sachs/Mann (Fn. 54), Art. 12 Rn. 95.

⁷⁶ BVerfG NJW 1958, 1035; übereinstimmend Jarass, GG, 15. Auflage (2018), Art. 12 Rn. 45; Sachs/Mann (Fn. 54), Art. 12 Rn. 125.

⁷⁷ BVerfG NJW 1958, 1035; übereinstimmend Jarass (Fn. 76), Art. 12 Rn. 45; Sachs/Mann (Fn. 54), Art. 12 Rn. 125.

nur für besonders belastete Verkehrsschwerpunkte erteilt werden. Damit kann die Lieferung zwar erschwert sein, die Einschränkungen werden i. d. R. jedoch geringfügiger Natur sein und damit in ihrer Bedeutsamkeit hinter den bereits aufgeführten naturschutz- und gesundheitsrechtlichen Erwägungen zurücktreten. Im Einzelfall erforderliche Ausnahmen können weiterhin durch Verwaltungsakt festgelegt werden. Auch eine Verletzung von Art. 12 I GG scheidet daher aus.

(4) Art. 2 I GG

Die allgemeine Handlungsfreiheit tritt bei Vorliegen eines verfassungsrechtlich gerechtfertigten Eingriffs in ein spezielleres Grundrecht kraft formeller Subsidiarität zurück.⁷⁸ Aufgrund der vorliegend gerechtfertigten Eingriffe in die Berufs- und die Eigentumsfreiheit der Betroffenen tritt ihre allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 I GG zurück.

(5) Art. 3 I GG

Eine etwaige von der ständigen Rechtsprechung anerkannte Ungleichbehandlung durch eine defizitäre Vollzugspraxis, die bereits strukturbedingt als Vollzugshindernis normativ angelegt ist,⁷⁹ ist gegenüber den Verkehrsteilnehmern nicht ersichtlich. Insbesondere genügen bloße Ineffizienzen bei Kontrollen nicht für eine Verletzung.⁸⁰

(6) Zwischenergebnis

Ein rechtmäßiger Luftreinhalteplan liegt vor.

2. Zwischenergebnis

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 I 1 BImSchG sind gegeben.

II. Weitere Voraussetzungen der verkehrsrechtlichen Anordnung

Nach § 40 I 1 BImSchG beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr. Liegen die Voraussetzungen eines wirksamen Luftreinhalteplans vor, muss die zuständige Behörde die dort festgelegten Planvorgaben durchsetzen, es besteht insoweit kein Ermessen.⁸¹ Sieht der LRP jedoch einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Maßnahmen vor, so besteht ein Auswahlermessen der Behörde.⁸² Bei Nichteinhaltung der Grenz-

werte ist im LRP festgelegt, dass die ausführende Behörde vor Einführung eines Dieselfahrverbotes prüfen muss, ob es gleich geeignete mildere Maßnahmen gibt. Gibt es solche nicht, müssen Dieselfahrverbote eingeführt werden. Diese sollen nach Möglichkeit zeitlich und räumlich begrenzt werden. Der Behörde steht insoweit ein Auswahlermessen zu. Dabei sind insbesondere immissionsschutzrechtliche Ziele, aber auch verkehrsrechtliche Belange einzubeziehen.⁸³

Vorliegend könnte ein Ermessensfehler in Form eines Ermessensfehlgebrauchs im Hinblick auf eine zeitliche Beschränkung der Maßnahme gegeben sein. Zu klären ist, ob das verhängte Dieselfahrverbot verhältnismäßig ist. Es müsste einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein.

1. Legitimer Zweck

Das Verbot ist auf einen legitimen Zweck gerichtet (s. o.).

2. Geeignetheit

Es ist zur Schadstoffreduktion geeignet.

3. Erforderlichkeit

Das Dieselfahrverbot müsste erforderlich sein. Möglicherweise ließe es sich auf die Hauptverkehrszeiten beschränken, sodass zu verkehrsarmen Zeiten dennoch eine Nutzungsmöglichkeit gegeben wäre. Auch die Nutzung von Fahrzeugen zu verkehrsarmen Zeiten führt aber zu einem insgesamt zu hohen Stickstoffdioxidausstoß, sodass es sich nicht um eine gleich geeignete Maßnahme handelt. Weiterhin werden weder die bisher getroffenen noch andere Maßnahmen nach dem Gutachten in den nächsten Jahren zu einer ausreichenden Reduzierung der Stickstoffimmissionen führen. Das Fahrverbot ist folglich das einzige Mittel, um die Stickstoffreduzierung in absehbarer Zeit zu erreichen. Mildere, gleich effektive Mittel sind daher nicht ersichtlich, sodass ein Dieselfahrverbot auch erforderlich ist.

4. Angemessenheit

Das Fahrverbot für Dieselfahrzeuge bis einschließlich Schadstoffgruppe Euro 4 müsste auch angemessen sein. Die Fahrverbote sind auf die Bürgerstraße und den Kreuzberg räumlich beschränkt. Zudem sind die Fahrverbote das letzte Mittel, um die notwendige Reduzierung in absehbarer Zeit zu erreichen und somit der unionsrechtlich determinierten Zielvorgabe des § 47 I S. 3 BImSchG zu entsprechen. Die Vorgaben des LRP und die gesetzlich normierten Ausnahmetatbestände führen zudem dazu, dass die Beeinträchtigungen des konkreten Verbotes mit Blick auf Art. 14 I GG und Art. 12 I GG angemessen sind. Im LRP ist darüber hinaus jedoch vorgesehen, dass die Dieselfahrverbote nach Möglichkeit zeitlich beschränkt werden müssen. Eine solche zeitliche Eingrenzung wurde für die Verkehrs-

⁷⁸ Vgl. Dreier/Dreier, GG, Art. 2 I Rn. 93.

⁷⁹ BVerfG NJW 2004, 1022 (1023); BVerwG NVwZ 2018, 890 (893); Schink/Fellenberg, Dieselfahrverbote zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂?, NJW 2018, 2016 (2019).

⁸⁰ BVerfG NJW 2004, 1022 (1023); BVerwG NVwZ 2018, 890 (893); Schink/Fellenberg (Fn. 79), NJW 2018, 2016 (2019).

⁸¹ VG Stuttgart, Urt. v. 31.5.2005, 1 6 K 1121/05, abgedruckt, in: Ule/Laubinger/Rapkewitz, BImSchG-Rspr. 53, September 2006, VG § 47 Nr. 4 S. 2; Landmann/Rohmer/Hansmann/Röckinghausen, Umweltrecht, Bd. II, 90. EL (Juni 2019), BImSchG, § 47 Rn 29 a.

⁸² Jarass, BImSchG, (Fn. 43), § 40 Rn. 11; Führ/Knauff, (Fn. 41), § 40

Rn. 27.

⁸³ Führ/Knauff (Fn. 41), § 40 Rn. 31.

verbote auf dem Kreuzberggring und der Bürgerstraße nicht vorgenommen. Dabei käme eine zeitliche Eingrenzung durch Ermöglichung des Lieferverkehrs zu verkehrarmen Zeiten, z. B. am Morgen, durchaus in Betracht. Diese zeitliche Eingrenzung eröffnet zumindest kurze Zeitfenster für die Nutzung des Dieselfahrzeugs und verringert somit die Beeinträchtigung des Art. 14 I GG und Art. 12 I GG erheblich. Zwar würde auch die Effektivität der Maßnahme dadurch etwas verringert (s. o.), die Verkehrsverbote würden aber weiterhin verhindern, dass es zu verkehrsreichen Zeiten auf der Bürgerstraße und dem Kreuzberggring zur einer erhöhten Stickstoffdioxidemission und dadurch zu Grenzwertüberschreitungen kommt. Das Ziel der Maßnahme würde folglich weiter überwiegend erreicht werden können. Eine zeitliche Eingrenzung wäre daher aus Verhältnismäßigkeitsgründen erforderlich. Das von A verhängte Verkehrsverbot enthält jedoch keine zeitlichen Beschränkungen, obwohl der LRP eine solche Möglichkeit vorsieht. Das konkrete Dieselfahrverbot ist damit unverhältnismäßig.

III. Zwischenergebnis

Das Fahrverbot ist materiell rechtswidrig.

D. Ergebnis

Das Fahrverbot ist rechtswidrig.

Abwandlung

Eine Klage des Umweltverbandes U vor dem Verwaltungsgericht wäre zulässig, wenn die nachfolgenden Sachentscheidungs Voraussetzungen gegeben sind.

A. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges

Der Verwaltungsrechtsweg müsste eröffnet sein. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung nach § 40 I 1 VwGO. Dafür müsste es sich zunächst um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handeln, § 40 I 1 VwGO. Nach der modifizierten Subjektstheorie ist eine Streitigkeit öffentlich-rechtlich, wenn die streitentscheidenden Normen öffentlich-rechtlich sind, also in jedem denkbaren Anwendungsfall Träger öffentlicher Gewalt in ihrer spezifisch hoheitlichen Funktion berechtigen oder verpflichten. Streitentscheidende Norm ist § 47 I 1 BImSchG. Diese verpflichtet ausschließlich die Straßenverkehrsbehörde in ihrer Funktion zur Aufstellung eines LRP und ist somit eine öffentlich-rechtliche Norm i. S. d. modifizierten Subjektstheorie. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt mithin vor. Es sind weder Verfassungsorgane an der Streitigkeit beteiligt noch wird über spezifisches Verfassungsrecht gestritten, sodass mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit die Streitigkeit auch nichtverfassungsrechtlicher Art i. S. d. § 40 I 1 VwGO ist. Eine abdrängende Sonderzuweisung liegt nicht vor. Der Verwaltungsrechtsweg ist daher gem. § 40 I 1 VwGO eröffnet.

B. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Begehren des Klägers, vgl. § 88 VwGO. Der U strebt die Verurteilung der Stadt Göttingen zur Änderung des LRP im Sinne einer stellenweisen Einführung eines Dieselfahrverbots an. Statthafte Klageart könnte damit die Verpflichtungsklage gem. § 42 I Var. 2 VwGO sein, soweit der auf Grundlage des § 47 I BImSchG erlassene Plan ein Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG i. V. m. § 1 NVwVfG⁸⁴ ist. Dieser müsste Außenwirkung haben.⁸⁵ Die zuständige Behörde legt mittels des LRP die Maßnahmen fest, welche die schnellstmögliche Einhaltung der europarechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwerte zum Zwecke der menschlichen Gesundheit gewährleisten. Der LRP selbst entfaltet gegenüber dem Bürger jedoch keine unmittelbare Bindungs- und Rechtswirkung.⁸⁶ Mangels Außenwirkung handelt es sich damit beim LRP der Stadt Göttingen nicht um einen VA. Die Verpflichtungsklage nach § 42 I Var. 2 VwGO ist mithin nicht statthaft.

Es könnte aber eine allgemeine Leistungsklage gegeben sein. Diese wird in der VwGO zwar nicht explizit geregelt, von dieser aber verschiedentlich vorausgesetzt, vgl. §§ 43 II 1, 111 S. 1, 113 IV VwGO.⁸⁷ Sie ist statthafte Klageart, wenn der Kläger ein Tun, Dulden oder Unterlassen begehrt, das von der Rechtsnatur her keinem Verwaltungsakt entspricht.⁸⁸ U begehrt die Änderung des LRP, welcher keinen VA darstellt (s. o.). Statthaft ist mithin die allgemeine Leistungsklage.

C. Klagebefugnis

Nach überwiegender,⁸⁹ aber nicht unbestrittener⁹⁰ Auffassung müsste der Kläger – hier der Umweltverband U – bei der allgemeinen Leistungsklage gem. § 42 II VwGO analog klagebefugt sein. Ob eine Klagebefugnis erforderlich ist, könnte jedoch offenbleiben, wenn diese hier tatsächlich vorliegt.

I. Klagebefugnis nach § 42 II Hs. 1 VwGO analog (gesetzliche Bestimmung)

Eine Klagebefugnis nach § 42 II Hs. 1 VwGO analog liegt vor, wenn Bundes- oder Landesrecht ein Klagerecht unabhängig von der individuellen Betroffenheit des Klägers einräumen.⁹¹ Ein solches »prokuratorisches« Klagerecht könnte sich hier aus §§ 2 I S. 1 Nr. 1, 2 und 1 I 1 Nr. 4 a UmwRG i. V. m. Nr. 2.2. der Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeits-

⁸⁴ Auf den landesrechtlichen Zusatz wird im Folgenden verzichtet.

⁸⁵ Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, VwVfG, 9. Auflage (2018), § 35 Rn. 141.

⁸⁶ Vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 22. 5. 2005, 16 K 1121/05, Rn. 49; Scheidler, Strategische Umweltprüfung für Luftreinhaltepläne, ZUR 2006, 239 (240).

⁸⁷ BVerwG NJW 1969, 1131; Ipsen, Verwaltungsrecht AT, 11. Auflage (2019), § 18 Rn. 1102.

⁸⁸ Ipsen (Fn. 87), § 18 Rn. 1103.

⁸⁹ BVerwG NVwZ-RR 2017, 423 (424); Detterbeck (Fn. 39), § 31 Rn. 1392; Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 11. Auflage (2019), § 17 Rn. 8; Gärditz, VwGO, 2. Auflage (2018), § 42 Rn. 51.

⁹⁰ Ipsen (Fn. 87), § 18 Rn. 1107 m. w. N.

⁹¹ Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage (2019), § 42 Rn. 180.

prüfung (UVPG) ergeben.⁹² Hierfür muss ein anerkannter Umweltverband i. S. d. § 3 UmwRG auf Fortschreibung des LRP klagen.⁹³ Diese Voraussetzungen erfüllt U. Weiterhin muss die Fortschreibung des LRP eine strategische Umweltprüfung (SUP) erforderlich machen.⁹⁴ Eine solche SUP ist gem. § 35 I Nr. 2 UVPG i. V. m. Nr. 2.2 Anlage 5 UVPG bei Luftreinhalteplänen nur dann notwendig, wenn in ihnen Maßnahmen festgelegt sind, welche bei der Genehmigung von UVP-pflichtigen Anlagen zu berücksichtigen sind und somit Auswirkungen auf deren Zulassung haben.⁹⁵ Lediglich verkehrsregelnde Maßnahmen gehören nicht dazu.⁹⁶ Für das im LRP vorgesehene Dieselfahrverbot ist damit keine SUP notwendig. U ist folglich nicht nach §§ 2 I S. 1 Nr. 1, 2 i. V. m. 1 I 1 Nr. 4 a UmwRG klagebefugt. Somit ist keine von der subjektiven Betroffenheit unabhängige gesetzliche Regelung i. S. d. § 42 II Hs. 1 VwGO gegeben.

II. Klagebefugnis nach § 42 II Hs. 2 VwGO analog (Verletzung in eigenen Rechten)

1. Schutznormtheorie

U könnte in seinen eigenen Rechten i. S. d. § 42 II Hs. 2 VwGO analog verletzt sein. Hierfür müsste er substantiiert geltend machen können, möglicherweise einen Anspruch auf die erstrebte Handlung zu haben.⁹⁷ Nach der Schutznormtheorie muss sich der Kläger auf eine Anspruchsgrundlage des öffentlichen Rechts berufen können, die zumindest auch dem Schutz seiner Interessen dient.⁹⁸ Anspruchsgrundlage könnte hier § 47 I BImSchG sein. Demnach ist die zuständige Behörde bei Überschreitung der festgelegten Immissionsgrenzwerte zur Aufstellung eines LRP verpflichtet, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Dieser entfaltet aber als bloß innerbehördliches Handlungskonzept lediglich verwaltungsinterne Bindungswirkung. Der LRP an sich bezweckt nicht den Schutz der Interessen Dritter, sodass die Schutznormtheorie vorliegend nicht greift. U ist demnach nicht klagebefugt.

2. Klagebefugnis für unmittelbar betroffene Personen

Jedoch hat § 47 I BImSchG die Verwirklichung der in Art. 23 der EU-Richtlinie 2008/50/EG festgelegten Luftreinhalteplanung zum Ziel.⁹⁹ Gemäß Art. 1 Nr. 1 Richtlinie 2008/50/EG dient die Luftreinhalteplanung der »Vermeidung, Ver-

hütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und Umwelt insgesamt«. Durch diese EU-rechtliche Verknüpfung soll es im Wege der Auslegung innerstaatlichen Rechts möglich sein, den Begriff des subjektiven Rechts i. S. d. § 42 II weit über den der Schutznormtheorie hinausgehend zu verstehen,¹⁰⁰ sodass auch ein Verband angesichts einer Untätigkeit der Behörde substantiiert geltend machen kann, dadurch möglicherweise in eigenen Rechten verletzt zu sein.¹⁰¹ Ein solches Verständnis ergibt sich aus dem »Janecek«-Urteil des EuGH vom 25. 7. 2008, wonach natürliche und auch juristische Personen einen Anspruch auf Errichtung eines Aktionsplans geltend machen können, soweit sie unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind.¹⁰² Daraufhin entschied das BVerwG, dass das »Feinstaub«-Urteil des EuGH, welches Aktionspläne zum Gegenstand hatte, auch auf LRP nach Art. 23 I der EU-Richtlinie 2008/50/EG übertragbar sei.¹⁰³ Zu klären ist, ob auch U diesem geschützten Adressatenkreis zugeordnet werden kann. Der LRP soll dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung sowie dem Umweltschutz dienen.¹⁰⁴ Ein Klagerecht im Sinne eines Anspruchs auf Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerte folgt aus dem Recht der körperlichen Unversehrtheit gem. Art. 2 II 1 Alt. 2 GG und besteht für alle von den Immissionsüberschreitungen unmittelbar betroffenen natürlichen Personen.¹⁰⁵ Der Umweltverband U kann zwar nicht unmittelbar in seiner *körperlichen* Unversehrtheit betroffen sein. Er könnte aber dennoch als juristische Person unmittelbar betroffen sein. Bei einer unionsrechtlich gebotenen Auslegung des § 42 II VwGO ist es mit Blick auf das Effektivitätsgebot aus Art. 4 III EUV angezeigt, auch räumliche Betroffenheit als Maßstab für die Begründung subjektiven Rechts heranzuziehen. Juristischen Personen, die ihren Sitz in einem von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Gebiet haben, wird dann die Rechtsmacht verliehen, die Gesundheit ihrer Mitglieder geltend zu machen.¹⁰⁶ Jedoch ist hier nicht davon auszugehen, dass U räumlich von der Immissionsüberschreitung betroffen ist.

3. Überindividueller Anspruch

Die Rechtsprechung erweitert die Klagebefugnis indes auf Umweltverbände, die zwar nicht räumlich betroffen sind, aber die Verletzung von unionsrechtlich bedingtem Umweltrecht geltend machen. Es handelt sich dabei um eine prokuratorische Rechtsstellung, deren Anerkennung durch Art. 23 RL 2008/50/EG und Art. 9 III Aarhus-Kon-

⁹² Jarass (Fn. 43), § 47 Rn. 61a; Gärditz/Schlacke (Fn. 89), § 1 UmwRG Rn. 40.

⁹³ Jarass (Fn. 43), § 47 Rn. 61a; Gärditz/Schlacke (Fn. 89), § 1 UmwRG Rn. 40.

⁹⁴ Jarass (Fn. 43), § 47 Rn. 61a; Gärditz/Schlacke (Fn. 89), § 1 UmwRG Rn. 40.

⁹⁵ Scheidler (Fn. 86), ZUR 2006, 239 (241); Jarass (Fn. 43), § 47 Rn. 47; Landmann/Rohmer/Beckmann (Fn. 81), § 33 KrWG; Feldhaus/Schink, BImSchG, 2. Auflage (2014), § 47 Rn. 62.

⁹⁶ Feldhaus/Schink (Fn. 95), § 47 Rn. 62.

⁹⁷ Detterbeck (Fn. 39), § 31 Rn. 1392.

⁹⁸ Ramsauer, Die Dogmatik der subjektiven öffentlichen Rechte, JuS 2012, 769 (771); Kopp/Schenke (Fn. 91), § 42 Rn. 78, 83.

⁹⁹ Führ/Weiner (Fn. 41), § 47 Rn. 3.

¹⁰⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie – »slowakischer Braunbär«, Rn. 51 f., ECLI:EU:C:2011:125; BVerwG NVwZ 2014, 64 (64).

¹⁰¹ BVerwG NVwZ 2014, 64; Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013, ZUR 2014, 3 (4 f.).

¹⁰² EuGH, Urt. v. 25.7.2008, Rs. C-237/07, Janecek, Rn. 39, ECLI:EU:C:2008:447.

¹⁰³ BVerwG ZUR 2014, 52 (52).

¹⁰⁴ Siehe bereits die Ausführungen unter Angemessenheit des Dieselfahrverbots.

¹⁰⁵ BVerwG NVwZ 2014, 64 (67).

¹⁰⁶ BVerwG NVwZ 2014, 64 (67).

vention zulässig ist.¹⁰⁷ Zwar findet die Aarhus-Konvention im EU-Recht nicht unmittelbar Anwendung. Die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Einleitung gerichtlicher Prüfungsverfahren sind jedoch einer im Einklang mit Art. 9 III Aarhus-Konvention stehenden unionsrechtskonformen Auslegung zugänglich.¹⁰⁸ Nach der neueren Rechtsprechung des EuGH haben Umweltverbände bei LRP, welche dem Unionsrecht unterliegen, die Möglichkeit, eine effektive Umsetzung von Umweltrecht einzuklagen.¹⁰⁹ Ziel ist es, die gerichtliche Überprüfbarkeit umweltrelevanter Konzeptionen zu gewährleisten, um so eine Verbesserung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zu ermöglichen.¹¹⁰ Der Umweltverband muss allerdings anerkannt i. S. d. 3 § UmwRG sein.¹¹¹ Als anerkannter Umweltverband i. S. d. § 3 UmwRG kann U demnach vorliegend einen Anspruch aus § 47 I BImSchG geltend machen, sodass er klagebefugt i. S. d. § 42 II Hs. 2 VwGO analog ist.

D. Richtiger Klagegegner

Nach § 78 I Nr. 1 VwGO ist eine Anfechtungsklage grds. gegen den Rechtsträger der handelnden Behörde zu richten. Dies ist hier die Stadt Göttingen.

E. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

U ist als juristische Person gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligten- und gem. § 62 III Alt. 1 VwGO, wenn durch seinen gesetzlichen Vertreter vertreten, prozessfähig. Die Stadt Göttingen ist als juristische Person des öffentlichen Rechts gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 beteiligten- und nach § 62 III Alt. 2 VwGO i. V. m. §§ 86 I 2 und 7 II Nr. 2, 16 II NKomVG, vertreten durch Oberbürgermeister A, prozessfähig.

F. Rechtsschutzbedürfnis

Fraglich ist, ob dem Kläger ein Rechtsschutzbedürfnis für eine allgemeine Leistungsklage nur zusteht, wenn er die entsprechende Leistung zuvor bei der Behörde beantragt hat. Einer Ansicht nach ist ein solcher Antrag vor Klageerhebung erforderlich.¹¹² Ein zuvor von U an die Umweltbehörde gestellter Antrag ist hier jedoch nicht ersichtlich, sodass demnach kein Rechtsschutzbedürfnis bestünde. Die Gegenauffassung sieht demgegenüber von einem Antragsanfordernis ab,¹¹³ sodass das Rechtsschutzbedürfnis hier gegeben wäre. Für die zweite Auffassung spricht § 156 VwGO. Diese Norm macht implizit deutlich, dass dadurch, dass

der Beklagte durch sein Verhalten keinen Anlass zur Erhebung der gegen ihn gerichteten Klage gegeben hat, nicht das Rechtsschutzbedürfnis entfällt,¹¹⁴ sondern der Kläger bei einem sofortigen Anerkenntnis des Beklagten »nur« die Prozesskosten zu tragen hat. Insbesondere dann, wenn vor Klageerhebung kein entsprechender Antrag gegenüber dem Beklagten erfolgte, auf den dieser hätte reagieren können, hat der Beklagte in diesem Sinne keinen Anlass zur Klageerhebung.¹¹⁵ Zudem gilt § 156 VwGO nur für die allgemeine Leistungs- und Verpflichtungsklage, sodass das Erfordernis eines Antrags vor Klageerhebung dieser Norm ihren Anwendungsbereich nehmen würde.¹¹⁶ Die zweite Auffassung kann also im Ergebnis überzeugen. Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis von U ist danach gegeben.

G. Ergebnis

Sämtliche Sachentscheidungsvoraussetzungen sind gegeben, sodass die Verbandsklage des U vor dem Verwaltungsgericht zulässig ist.

Zusatzfrage

Der Verwaltungsrichter könnte die Frage dem EuGH¹¹⁷ zur Vorabentscheidung gem. Art. 267 vorlegen.

A. Das Vorabentscheidungsverfahren

Beim Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 267 AEUV handelt es sich um ein institutionalisiertes Instrument des kooperativen Gerichtsdialogs zwischen dem Gerichtshof und den Fachgerichten der Mitgliedstaaten, um ein geordnetes Zusammenspiel hierarchielos nebeneinanderstehender Rechtsordnungen im europäischen Mehrebenensystem zu ermöglichen.¹¹⁸ Das Element der Kooperation äußert sich dadurch, dass die Entscheidung des Gerichtshofs dem Prinzip nach auf die Antwort der ihm gestellten Rechtsfragen beschränkt, ohne dem Fachgericht im Ausgangsfall die Letztentscheidungsbefugnis zu nehmen. Mit dem Zweck zur Wahrung der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie zur Ermöglichung des Rechtsschutzes zugunsten des Einzelnen handelt es sich bei diesem Verfahren nicht nur quantitativ um die bedeutendste Verfahrensart des AEU-Vertrages.¹¹⁹

¹⁰⁷ So insgesamt BVerwG ZUR 2014, 52 (52).

¹⁰⁸ EuGH (Fn. 100), *Lesoochranárske zoskupenie – »slowakischer Braunbär«*, Rn. 52; *Kopp/Schenke* (Fn. 91), § 42 Rn. 180.

¹⁰⁹ EuGH (Fn. 100), *Lesoochranárske zoskupenie – »slowakischer Braunbär«*; übereinstimmend BVerwG, ZUR, 2014, 52 (Rn. 47 f.).

¹¹⁰ Gärditz/*Schlacke* (Fn. 89), Vorbemerkung §§ 1–8 UmwRG Rn. 5 f.

¹¹¹ BVerwG, ZUR 2014, 52 (57); übereinstimmend *Bunge* (Fn. 101), ZUR 2014, 3 (6).

¹¹² *Hufen* (Fn. 5), § 17 Rn. 11; BVerwG DVBl. 1978, 608; BVerwG, NVwZ 2002, 97.

¹¹³ *Detterbeck* (Fn. 39), § 31 Rn. 1393; *Erbguth/Guckelberger* (Fn. 45), § 23 Rn. 15.

¹¹⁴ So auch *Schenke*, *Verwaltungsprozessrecht*, 16. Auflage (2019), § 9 Rn. 363.

¹¹⁵ Vgl. *Detterbeck* (Fn. 39), § 31 Rn. 1393.

¹¹⁶ BVerwG NVwZ 2002, 97 (99).

¹¹⁷ Dessen sachliche Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 256 I 1 AEUV *e contrario*. Von der Ermächtigung des Art. 256 III AEUV wurde bisher kein Gebrauch gemacht, vgl. Art. 23 I EuGH-Satzung, *Streinz/Ehricke* (Fn. 24), Art. 267 AEUV, Rn. 1, 12.

¹¹⁸ *Slaughter*, A Typology of Transjudicial Communication, *Richmond Law Review*, 1994, 99 (112 f.); *Rosas*, The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue, *European Journal of Legal Studies* 2008, 121 (125 f.); *Poli*, Der justizielle Pluralismus der europäischen Verfassungsgemeinschaft: »Babylonische Gerichte« oder »Gerichte für Babylon«?, *Der Staat* 2016, 373 (377).

¹¹⁹ Vgl. EuGH [Plenum], Gutachten 2/13 v. 18.12.2014, Beitritt zur EMRK II, Rn. 176, ECLI:EU:C:2014:2454; *Hering*, Zwischen Dialog und

Infolge der Leitentscheidung des EuGH in der Rechtssache *Simmenthal II* ist das Vorabentscheidungsverfahren zum Instrument zur Etablierung des Vorrangs des Unionsrechts avanciert.¹²⁰ In *Simmenthal II* verleiht der EuGH jedem mitgliedstaatlichen Fachgericht die Kompetenz, mitgliedstaatliches Recht, das nicht im Einklang mit unionsrechtlichen Vorgaben steht, unangewendet zu lassen, sodass hinsichtlich nationalen Rechts eine dezentrale Befugnis zur Nichtanwendung besteht.¹²¹ Dagegen liegt das Verwerfungsmonopol im Hinblick auf das Unionsrecht zentralisiert beim EuGH.¹²² Diese dezentral-zentral ausgestaltete Kontrollkompetenz führt zu dem einen dazu, dass das Individuum als Subjekt der Unionsrechtsordnung auch unionsrechtlichen Rechtsschutz vor nationalen Fachgerichten erlangen kann. In unionsrechtlich geprägten Verfahren kann der EuGH im Falle der Vorlage durch seine Antwort auf entscheidungserhebliche Auslegungs- und Gültigkeitsfragen zumindest mittelbar erheblichen Einfluss auf die Auslegung und Anwendung mitgliedstaatlichen Rechts nehmen.¹²³ Zudem wird durch die Antwort dem Fachgericht unterer Instanz ein neues Mittel an die Hand gelegt, sich der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu widersetzen.¹²⁴ Diese Machtposition erklärt den Anstieg der Vorlagefragen und fördert die Einflussnahme des Gerichtshofs.¹²⁵

B. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Vorlageberechtigung ergibt sich aus Art. 267 II AEUV für jedes »Gericht eines Mitgliedstaates«. Nach dieser Maßgabe ist vorliegend das deutsche Verwaltungsgericht zur Vorlage berechtigt.¹²⁶

Kontrolle: Das Vertragsverletzungsverfahren zur verschärften Durchsetzung von Vorlagepflichtverletzungen letztinstanzlicher Gerichte – Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 4. 10. 2018, Rs. C-416/17 (Kommission/Frankreich, *Précompte mobilier*), EuR 2020, 112 (112); *Pechstein*, EU-Prozessrecht, 2011, Rn. 751; *Thiele*, Europäisches Prozessrecht, 2. Auflage (2014), § 9. Das Vorabentscheidungsverfahren, Rn. 2, 5 f.

120 *Haltern*, Europarecht, Bd. 2, 3. Auflage (2017), Rn. 1023 ff.

121 EuGH, Urt. v. 9. 3. 1978, Rs. C-106/77, *Simmenthal II*, Rn. 21/23 f., ECLI:EU:C:1978:49.

122 EuGH, Urt. v. 22. 10. 1987, Rs. C-314/85, *Foto-Frost*, Rn. 14, ECLI:EU:C:1987:452; *Haltern* (Fn. 120), Rn. 1023.

123 *Haltern* (Fn. 120), Rn. 1027.

124 EuGH [GK], Urt. v. 8. 9. 2010, Rs. C-409/06, *Winner Wetten*, Rn. 56, ECLI:EU:C:2010:503; *Lenaerts*, Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, EuR 2015, 3 (14).

125 *Haltern* (Fn. 120), Rn. 1028.

126 Der Verweis auf die Einbindung des Verwaltungsgerichts in das deutsche Gerichtssystem genügt nicht. »Gericht eines Mitgliedstaates« ist vielmehr ein unionsrechtlicher Begriff, der losgelöst von mitgliedstaatlichen Strukturen autonom vom EuGH gem. Art. 19 I 2 EUV ausgelegt wird. Insofern sind die Kriterien des Gerichtshofs entscheidend, wonach es sich um eine unabhängige, durch oder aufgrund eines Gesetzes eingerichtete Stelle mit ständigem Charakter handeln muss, deren Zuständigkeit obligatorisch ist und deren Verfahren auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt. Zudem müssen diese Entscheidungen unter Anwendung von Rechtsnormen mit Bindungswirkung ergehen. Vgl. dazu die Recht-

Der Gegenstand der Vorlagefrage ist die Auslegung der Tragweite der einschlägigen Richtliniennormen, wie vorliegend Art. 13 I i. V. m. Anhang XI RL 2008/50/EG im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Gebote für die Mitgliedstaaten, die Stickstoffwerte möglichst gering zu halten, Art. 267 I b) AEUV. Unter dem Begriff »Handlung der Organe« werden alle Sekundärrechtsakte i. S. d. Art. 288 AEUV erfasst,¹²⁷ die die Organe der Union am Maßstab der Kompetenzgrundlagen des AEU-Vertrages zur Ausübung ihrer Zuständigkeit erlassen.¹²⁸ Die Tatsache, dass die Richtlinie nach Maßgabe des Art. 288 III AEUV im Grundsatz¹²⁹ nur im Hinblick auf das zu erreichende Ergebnis verbindlich ist und im Übrigen keine unmittelbare Geltung entfaltet, steht der Tauglichkeit als Gegenstand der Vorlage nicht entgegen.¹³⁰ Dem Verwaltungsgericht müssten Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Richtlinie bestehen. Die Vorlagefrage müsste zudem zum Erlass des fachgerichtlichen Urteils erforderlich sein, Art. 267 II AEUV. Diese Entscheidungserheblichkeit, bei deren Begründung das Fachgericht einen weiten, vom Gerichtshof nicht überprüfaren Beurteilungsspielraum genießt,¹³¹ liegt in der Regel vor, wenn die Antwort sich im Tenor der Entscheidung des Ausgangstreits niederschlägt.¹³² Im konkreten Fall hängt von der Frage der Auslegung maßgebend der Ausgang der Verhältnismäßigkeitsprüfung und somit die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit bzw. -widrigkeit der Maßnahme ab, sodass hier Entscheidungserheblichkeit vorliegt.

Zu beachten ist, dass es sich bei den Vorlagefragen ausschließlich um abstrakte Rechtsfragen losgelöst vom zugrundeliegenden Einzelfall handeln muss. Darüber hinaus bedarf es einer Begründung unter Angabe aller relevanten rechtlichen und tatsächlichen Angaben, weshalb die Frage vorgelegt wird.¹³³ Im Übrigen ist die Form nach Maßgabe des Art. 23 I EuGH-Satzung zu beachten.¹³⁴

sprechungsnachweise EuGH [GK], Urt. v. 24. 5. 2016, Rs. C-396/14, *MT Højgaard und Züblin*, Rn. 23, ECLI:EU:C:2016:347 mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen; EuGH, Beschluss v. 18. 6. 1980, Rs. C-138/80, *Borker*, Rn. 4, ECLI:EU:C:1980:162.

127 *VdGroeben/Schwarze/Hatje/Gaitanides*, EUV/AEUV/GRC, 7. Auflage (2015), Art. 267 AEUV, Rn. 18.

128 *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage (2018), Art. 288 AEUV, Rn. 9.

129 Zur ausnahmsweisen Direktwirkung der Richtlinie siehe *Pechstein/Nowak/Häde/Gundel*, Frankfurter Kommentar zum EUV, GRC, AEUV, 1. Auflage (2017), Art. 288 AEUV Rn. 38 ff.

130 EuGH, Urt. v. 20. 5. 1976, Rs. C-111/75, *Mazzalai/Ferrovie del Renon*, Rn. 7/11, ECLI:EU:C:1976:68.

131 EuGH, Urt. v. 10. 7. 1997, Rs. C-373/95, *Maso u. a.*, Rn. 26 ECLI:EU:C:1997:353; EuGH, Urt. v. 19. 2. 2002, Rs. C-35/99, *Arduino*, Rn. 24, ECLI:EU:C:2002:97.

132 *Thiele* (Fn. 119), § 9. Das Vorabentscheidungsverfahren, Rn. 40.

133 *Pechstein/Nowak/Häde* (Fn. 129), Art. 267 AEUV, Rn. 85 f.

134 *Pechstein/Nowak/Häde* (Fn. 129), Art. 267 AEUV, Rn. 87.